

PORTFOLIÓ-MENEDZSMENT

EZ A TANULMÁNY A MAGYAR OKTATÁSKUTATÁSBAN és oktatáspolitiká-formálásban szokatlan fogalom kibontásával kísérli meg leírni a hazai oktatás-irányítás egyik legfontosabb területének, az oktatási kínálat alakításának főbb problémáit. A tanulmány megírásának célja nem az volt, hogy a piaci szektorban használatos portfólió-egyensúlyi számítások elvégzéséhez szükséges alapfogalmakat vezessen be az oktatásba, hanem az, hogy a gazdaságból kölcsönzött eszköztár használatával fogalmilag is megragadja azt az önkormányzati és intézményvezetési szemlélet- és politikaváltást, melynek első, töredékes jelei már érzékelhetők a szakemberek számára (Balogh 1994).

A tanulmány első része a portfólió-menedzsment közgazdaságtudományban és üzleti életben használatos jelentését vázolja fel, majd kísérletet tesz a téma oktatási vonatkozásának indoklására. A második rész az oktatáson belüli portfólió-menedzsment elemeinek megjelenéséhez vezető társadalmi, kulturális és oktatási változások számbavételére vállalkozik. Ezt követően pedig három önkormányzati szintű portfólió-moddell kialakításának főbb állomásait jelzik a rövid esettanulmányok. A dióhéjnyi terjedelműre sűrített esettanulmányok az egész oktatási rendszert ért kihívásokat veszik számba, de – a szerző korlátozott tájékozottsága folytán – csupán a legfontosabb intézményi-szervezeti változások leírására vállalkoznak. A tanulmány utolsó, negyedik része pedig a helyi/intézményi portfólió-modellek kialakításának nehézségeit próbálja felvázolni. A tanulmány csupán érintőleges foglalkozik az intézményi portfólió-menedzsment problémáival.

A tanulmány megközelítésmódját életre hívó oktatásirányítási problémák, valamint az oktatáskínálat újszerű menedzselése érdekében megtett kezdeti lépések számbavétele a szerző intézményi értékelési („árvilágítási”) tevékenysége során felhalmozódó tapasztalatok nyomán történt meg. Ez a körülmény a hagyományos kutatásokon alapuló tanulmányoktól eltérővé teszi a tanulmány hivatkozásait is. A tanulmányban jelzett önkormányzati tapasztalatok interjúkon, költségvetési és irányítási dokumentumok elemzésén valamint helyi közvélemény-kutatásokon alapulnak.

Mi a portfólió-menedzsment?

A portfólió a bevett közgazdaságtudományi meghatározás szerint „egy egyén vagy egy intézmény által tartott aktívák (eszközök, vagyon) halmaza” (Pearce 1993, p. 437.). A portfólió menedzselése pedig olyan tevékenység, amely során „valamennyi vagyontartó bizonyos fokú diverzifikációt tart szükségesnek...ha ezzel magasabb

hozamot érhetnek el” (Pearce 1993, pp. 437–438.). A hozam-maximalizálás és vagyonbiztonság egyidejű biztosításának módszereivel fogalakozó portfólió-egyensúlyi ill. portfólió-szétterítési megközelítések [portfolio balance approach, portfolio diversification approach] a piachatékonyság [efficient market hypothesis] és a hozzáférhető információ [free information] feltételezésén nyugszanak.

A portfólió-menedzsment szemléletmódját a *Boston Consulting Group* híres mátrixa, az ún. *Boston Doboz* tette közismertté. Mint annyi más, értékes felismeréseket közkinccsé tévő elmélet, ez is lebilincselően egyszerűen megjeleníthető ábrával szemléltethető. Ennek lényege az, hogy egy gazdasági egység tevékenységét a piaci növekedés és a piaci részesedés tengelye mentén mérte fel, és a cég dinamikájáról kibontakozó képből vont le irányítási tárgykörű következtetéseket (Bettis et al 1987, p. 164.).

1. ÁBRA

A Boston Doboz

PIACI RÉSZESÉDÉS		
MAGAS	ALACSONY	
2	1	MAGAS
		PIACI NÖVEKEDÉS
3	4	ALACSONY

EDUCATIO
1994/2

A két tengely által meghatározott stratégiai szerepkörök pedig – az amerikai üzleti kultúra sajátos nyelvezetét használva – a következők:

1. A *Kérdőjel* [Question mark]: Kis piaci részesedés és dinamikus növekedés jellemzi. A „kérdőjel” menedzselésének célja gyors növekedést elérni a többi terület által biztosított erőforrások befecskendezésével.
2. A *Siker* [Star]: Egyaránt magas piaci részesedés és növekvés jellemzi. A sikertérületen a stratégiai cél a versenylőny középtávú biztosítása.
3. A *Fejőstehén* [Cash cow]: Magas piaci részesedés és alacsony növekedés jellemzi. Ennek a területnek külön fejlesztés nélkül kell fenntartania magát, és biztosítani a „Kérdőjel” gyors felfuttatásához szükséges erőforrásokat.
4. A *Kutyautó* [Dog]: Alacsony piaci részesedéssel és alacsony növekedési rátával jellemzett terület, melynek a leépítésig erőforrásokat kell átutalnia a „kérdőjel” és „siker” területeire. A portfólió-egyensúlyi modellek lényege éppen az, hogy a „kérdőjel” gyors felfuttatásának pénzügyi és humán forrásait megbízható mó-

don és folyamatosan tudja előteremteni a „fejőstehénként” és „kutyaütőként” jellemzett terület.

A különböző helyzetek megállapításából és a különböző részpolitikák felrajzolásából eltérő vezetőtípusok szükségessége következik (*Bettis et alii 1987, p. 176.*).

Kérdőjel = üzletember-típusú vezető,

Siker = elemző típusú vezető,

Fejőstehén = mérnökalkatú vezető,

Kutyaütő = könyvelőtípusú vezető.

A klasszikus Boston Doboz – meglehetősen durva leegyszerűsítései és dogmatikus jellege miatt – természetesen a gazdasági szférában sem használható közvetlenül (*Bettis et alii 1987, pp. 166–168.*). Az oktatáshoz és más közszolgáltatásokhoz hasonlóan a gazdasági egységek, intézmények profilja is sokszínű és töredezett, így a középszintű stratégiai tervezők számára az egyazon intézményen belül megtalálható négy típus alig szétválasztható keveréke komoly nehézséget jelent. Ugyancsak a közszolgáltatásokhoz hasonlóan, a gazdaság is igényli olyan „gazdaságtalan” kiegészítő vagy speciális területek fenntartását, melyek a Boston Doboz szemléletmódja alapján a leépítendő „kutyaütő” kategóriába tartoznak. Mindezen problémák következtében a portfólió-menedzsment és stratégiai tervezés számára a fenti megközelítés csupán a hatékony politikák elindításához szükséges közös szemléletmód alapelemét képezi.

Az oktatásirányítás nyelvére (pontosabban egyik nyelvére) fordítva a fentebb leírtakat, a portfóliót alkotó aktívák az épületeket, felszerelést és más állóeszközöket, valamint az oktatók szellemi tudásában megtestesült értéket jelentik. Portfólió-menedzsmentnek az oktatásirányítás azon tevékenységét nevezzük, amely az oktatási aktívák leghatékonyabb felhasználására törekszik, úgy hogy közben azok összességének egyensúlyi vagy egyensúlyközeli állapotát is biztosítja.

A fogalom átültetése oktatási területre nyilvánvalóan csak akkor értelmes tevékenység, ha a fenti meghatározás valamennyi tisztázatlan eleme magyarázatot nyer. Lényeges elem, hogy a tanulmány további része nem, vagy csak érintőlegesen foglalkozik az oktatási portfólió állóeszközökből összetevődő aktíváival, hiszen ezek a közvagyon piaci felhasználásának korlátozása miatt valójában passzívák (állandó külső finanszírozásra szoruló, jobbra befagyott vagyon); és a továbbiakban a külvilág számára elsősorban az oktatási intézmények kínálataként megjelenő szellemi érték menedzselésével foglalkozik. Az oktatási kínálatban megtestesülő szellemi érték – közszolgáltatásról lévén szó – ugyancsak nem tekinthető a klasszikus piaci modell szerint profitot hozó (ezért hatékonysági mutatókkal ellenőrizhető) aktívának, de az emberi erőforrások fejlesztésébe történő befektetés értelmében mégiscsak vizsgálható a közvetett hasznosulás.

Mire jó?

Az oktatási portfólió-menedzsment tudása és gyakorlása csoportkötött: jellegéből és hasznából fakadóan elsősorban a fenntartók és intézményirányítók számára fontos. Gyakorlásához két alapfeltétel szükséges: először is egy oktatási portfólió – azaz a tanulmány értelmezésében egy intézmény vagy egy helyi oktatási rendszer óvodától egyetemig terjedő egységbe foglalt – oktatási kínálata, másodsor pedig a kínálati oktatáspolitikai szükségessége a helyi társadalom számára. A kínálati oktatáspolitikai olyan fejlett intézményhálózattal és tagolt oktatási kínálattal rendelkező településen valósulhat meg, ahol az intézményeknek külső behatások nyomán versenyezniük kell a tanulókért. Ezek a hatások lehetnek demográfiai jellegűek (pl. a gyermeklétszám gyors csökkenése), politikaiak (a szabad iskolaválasztás és a tanulószámhoz kötött finanszírozás) vagy kulturálisak (igényes, középosztályi jellegű iskoláztatási stratégiák családi hagyományának tömeges megléte). (Az ezzel szemben értelmezett keresleti oktatáspolitikai hiányt elégt ki.)

Az oktatási portfólió és a kínálati oktatáspolitikai megléte mellett számos külső tényező járul hozzá egy olyan társadalmi környezet kialakulásához, amelyben a fenntartók illetve intézményvezetők menedzselni kénytelenek portfóliójukat.

Tapasztalataink szerint a kilencvenes évek Magyarországon mindkét alapfeltétel a fenntartók és intézményvezetők rendelkezésére áll, helyi különbségek a menedzsmentre ösztönző külső tényezők szerkezetében és erejében tapasztalhatók. Az iskolafenntartó önkormányzatok az 1990. évi önkormányzati törvény elfogadása után lettek tulajdonosai az óvodától a szakképzésig és gimnáziumig terjedő helyi oktatási rendszernek. (Kivételt képeznek a megyei illetve budapesti fenntartású intézmények.) A felsőoktatási intézmények 1993-ban törvényben rögzített elzárkózó jellegű autonómiája jórészt kizárja az érettségi utáni szintet a helyi oktatási portfólió köréből, ám néhány helyen saját poszt-szekundér intézmény, alapítványi főiskola vagy az autonóm intézményt felügyelő tanácsadó testület [board of trustees] egészíti ki a közoktatási kínálatot.

A tanácsai rendszerben csak részben és leginkább elméletileg rendelkezésre álló, befagyott portfólió életre keltését az 1985. évi oktatási törvény indította el a szabad iskolaválasztás elvének kimondásával. Ennek nyomán a helyi oktatási kínálat először szembesült a helyi oktatási kereslet törvény által is szentesített szabad mozgásával. A kereslet mozgásához szükséges külső, jórészt munkaerőpiaci támpontok viszont – valódi munkaerőpiac híján – még hiányoztak vagy csak töredékesen voltak meg a törvény elfogadásának pillanatában.

Az önkormányzati kézbe adott oktatási rendszer kínálatát ért külső hatásokat illetően a következő lényeges elemek számbavétele látszik célszerűnek:

Demográfia. A kilencvenes évek első felében demográfiai apály állt be a közoktatásban; 1990 és 93 között több mint 150 ezerrel csökkent az általános iskolai népesség (*Educatio 1994, p 145.*). Ezzel egyidőben a demográfiai hullám-csúcs a felsőoktatást érte el.

Munkaerőpiac. Átalakult az államszocializmus teljes foglalkoztatottságon alapuló elhelyezkedési rendje, létrejött a munkaerőpiac. A tartósan 10% fölött mozgó munkanélküliség egyre inkább befektetéssé, azaz a rendelkezésre álló oktatási kínálatból történő tudatos választássá alakíthatja a tankötelezettségen túlmutató tanulmányok folytatását.

Költségek. A nemzeti jövedelem oktatásra fordított hányada a 90-es évtizedben sem csökkent (*Halász et alii 1994*); a nem inflációkövető központi normatívák kiegészítése helyi szinten súlyos megterhelést jelentett, a szerző által vizsgált önkormányzati költségvetések 60%-át vagy annál is többet felemésztve (*pl. Jelentés 1993; Jelentés 1994*). Az önkormányzati gazdálkodás szabadabbá válásával és a más területeken végrehajtható infrastrukturális fejlesztések lehetőségének megnövekedésével a gyér kínálatú oktatásba „befagyott” erőforrások a korábbinál jobban hiányoznak.

Az általános képzés meghosszabbodása és eltömegesedése. A korábbi oktatási igények gyors átalakulása az örökölt kínálat megváltoztatását kényszeríti ki.

Az iskolaszervezet átalakulása. A korábbi merev feladatmegosztást tükröző szerkezet bomlásával párhuzamos évfolyamokkal bíró iskolatípusok kelnek versenyre egy-egy évjárat központi normatíváiért. A képzésben új állami intézmények (*pl. az át-képzőközpontok*) és magánvállalkozások is megjelennek.

Az emberi erőforrások felértékelődése. Az önkormányzati gazdálkodás a helyi demokrácia nyomán sikerkénszer alá került. Felértékelődött az adóképes helyi gazdaság szerepe; a legtöbb helyen megvannak a gazdálkodáshoz szükséges állószerzők, és elsősorban a (jórészt külföldi) tőke, valamint a tőkét bevonni és hatékonyan kezelni képes munkaerő hiányzik. Jórészt az emberi erőforrások eltérő színvonalára vezethető vissza a külföldi befektetések nyomán kialakult Nyugat-Kelet szakadék: nem nyilvános minisztériumi adatok szerint 1991 végéig a beruházott 3 milliárd dollár kétharmada budapesti és Pest megyei székhelyű vállalatoknak jutott, a többin elsősorban a Dunántúl osztozott.

A felsorolt külső hatások nyomán a hazai oktatási piac kínálati jellegű lett, a modernizációhoz szükséges készségeket szolgáló képzés értéke pedig erősen felértékelődött. Ezzel szemben az önkormányzatok által örökölt oktatási kínálatot egy több évtizedes keresleti oktatáspolitikára hozta létre, és a képzés szerkezete eltér a kívánatostól. Az önkormányzati kiadások túlnyomó részét elszippantó oktatásügy egyre kevesebb tanulót lát el, egyre kisebb hatékonysággal. A kínálat átalakítása a különböző iskolatípusok tevékenységének egységes szemléletén nyugvó politikát követel meg. Ennek kialakítása kulturális váltást, és annak részeként terminológiai megújulást igényel a helyi döntéshozóktól.

A társadalmi átalakulás másik következményeként – miként minden modern társadalomban – a helyi oktatási kínálat állandó kihívásnak van kitéve: egyes elemek leértékelődnek, mások pedig a korábbinál jobb befektetés lehetőségét ígérnek. Ennek a természetes és sok konfliktussal járó változásnak eredményeképpen szükségessé válik a helyi oktatási rendszer egészének kezelése és a leértékelődőben lévő programok és intézmények válságmenedzsmentje.

A törvényes keretek által biztosított és számos külső behatás által életre keltett oktatási portfólió menedzselése a kínálat részelemeinek áttekintését követeli meg. Ez a korábban elkülönült iskolatípusok irányításának egybenyitását igényli. A horizontális (iskolatípusok és programok közötti) és vertikális (iskolafokokozatok és programok közötti) egybenyitás legfőbb akadálya a korábbi működési feltételek és elvárások nyomán létrejött, elszigetelt intézményi kultúrák ellenállása a változással szemben. Az elszigeteltség alapvető oka: az oktatási hiányhelyzet és az enyhítésére kialakított fejlesztési politika. Az országos minták alapján telepített intézmények a 80-as évtized végére megszüntették a hiányt, de a közszolgáltatások elszámoltathatóságának politikai okokból hiányzó gyakorlata következtében a demográfiai csúcsot vezető intézmények esélyt kaptak a túlélésre. A központi alapokból támogatott és külső ellenőrzésnek alá nem vetett „innovációs láz” – a szakmai autonómia ideológiájával kiegészülve – számos intézményben vezetett a kiürülést leplező, drága tevékenységi formák (pl. csoportbontás vagy szerkezeti átalakulás) és tartalmak (pl. tagozatok, speciális programok) beindításához. A szakképzés területén – a képzés sajátosságai következtében – a helyzet szinte áttekinthetetlené vált.

A társadalmi igényektől eltávolodott képzést védelmező intézményi elzárkózás másik oka a hatékony iskolavezetést lehetővé tevő autonómia tartós hiánya. Mivel az oktatási intézmények átalakulásának nem voltak meg, és a mai napig sincsenek meg a programátadást és -akkreditációt biztosító eljárásai, és az intézményi gazdálkodás jelenlegi rendszere nem tesz lehetővé rugalmas alkalmazkodást, az új feladatokra gyakran új intézmény létrehozása látszott a legcélszerűbb megoldásnak. Az iskolák számának növekedése és oktatási kínálatuk specializálódása növelte az intézmények hajlandóságát az elzárkózásra.

Végül a pedagógusképzés széttagoltsága is az eltérő pedagógiai kultúrák kialakulásának kedvezett.

A portfólió-menedzsment által megkövetelt megközelítésmód és nyelv számos elvárással szembesül. Az egységesen szemlélt oktatási portfólió kezelésére nyilvánvalóan alkalmatlan egy iskolatípus vagy pedagóguscsoport szemléletmódjának és szaknyelvének használata. Az új szemléletnek alkalmasnak kell lennie az oktatáson belüli hatékonyságvizsgálat főbb elemeinek (pénzügyi gazdálkodás, tudásszint mérés, menedzsment-átvilágítás, szülői és tanári közvélemény-kutatás) kezelésére. A helyi politika közösségi jellegéből fakadóan nem hordozhat meghatározóan erős politikai vagy ideológiai jegyeket. A nyelvezetnek az állampolgári/adófizetői közfigyelem számára átláthatónak kell lennie. Az elmondottak nyomán világos, hogy miért válik a menedzserkultúra és nyelv a helyi oktatási kínálat alakításának részterületek közötti közvetítő nyelvvé. Figyelemre méltó tény, hogy a szerző közreműködésével lefolytatott önkormányzati és intézményi átvilágítások során az új szemléletmód részelei voltak csak fellelhetők, közvetítő nyelvnek pedig az iskolával ellátás hőskorából itt maradt szociálpolitikai nyelvezet („gyermekérdek, egyetlen gyermek se maradjon ki” stb.) és a tanácsai tervezés bázisszemléletű bürokratikus nyelvezete („az oktatási intézmények helyzete és éves fejlesztésük aktuális feladatai”)

kínálkozott. Egyes önkormányzatok oktatásirányításában ideiglenesen erősen képviseltette magát a pénzügyi-költségvetési irányítás nyelve is, ezt azonban az előző két nyelvet használó csoportok az általunk vizsgált valamennyi esetben vissza tudták szorítani az oktatáspolitikai vitákból. Mivel az első nyelvet a hatékonyságelem hiánya, a másodikat pedig az adófizetői közfigyelem előli zártsága teszi alkalmatlanná az egybenytáshoz szükséges közvetítésre, a hatékonyságnövelő módszerek kidolgozására elsősorban külső tanácsadók bizonyultak képesnek. Amennyiben a változtatás szándéka belülről indult, jórészt a fenti hiányosságok miatt, az eltervezett változás gyakran a kampányszerű reform formáját öltötte, azaz igyekezett a belső ellenállást és a „szolgálati út” érdekegyeztető fórumait megkerülni.

Modellek

Az oktatási erőforrásoknak a portfólió-menedzsment által előírt hatékonyságelvű átcsoportosítása tapasztalataink szerint négy erőforrásfajta vonatkozhatnak. A leggyakoribb törekvés az önkormányzat oktatási befektetésének szerkezeti átalakítása, azaz a pénzügyi átcsoportosítás volt. Ennek legkomolyabb akadálya a kiadások kötött szerkezete volt. Az önkormányzat oktatási beruházásainak jó része bérköltség, így ez a politika elsősorban a pedagógus-túlfoglalkoztatottság mérséklésére irányul. A bérjellegű költségek gyorsan csak elbocsátásokkal szabadíthatók fel. Ezt a jelenleg érvényben lévő közalkalmazotti törvény rendelkezései rendkívül megnehezítik. A szerény dologi kiadások csökkentése és átcsoportosítása pedig az önkormányzati költségvetés számára túlságosan megterhelő egyszeri infrastrukturális beruházásokat (pl. a fűtés korszerűsítése) vonna maga után.

A humán erőforrások átcsoportosítása a korábbi állami tantervfejlesztés öröksége, a pedagógusképzés hagyományos belső elkülönültsége és a tudásterületek, tantárgyak merev elhatárolódása következtében a pénzügyi átcsoportosításnál is nehezebb feladatnak mondható. Ráadásul a pedagógusszakma világos belső hierarchiája következtében az érintettek általában visszautasítanak minden olyan kezdeményezést, amely a korábbinál alacsonyabb presztízsű feladatkört kíván átadni nekik.

Az oktatási portfólió-menedzsment legígéretesebbnek tűnő területén az iskolai profilok átalakításakor a középiskola alatti képzés esetében a tankötelezettség, valamint a nyilvános teljesítménymérés hiánya, általános értelemben pedig a változások által kedvezőtlenül érintett pedagógusok ellenállása teszi szűkké a helyi döntéshozók mozgásterét. Ezen a területen gyakoribb a közpénzekből fenntartott és gyenge piaci ellenőrzés alatti oktatásügy fékezhetetlennek tűnő növekedését keretek közé szorító portfólió-tisztítás gyakorlat. A nem piaci jellegű közszolgáltatások esetében ez a sokszor kampányszerű, és mindig ciklikusan visszatérő „öntisztítás” hivatott azt a minimális szakmai mozgásteret és felszabadítható erőforrást biztosítani, amely megőrzi a helyi oktatásügy alkalmazkodási képességét. Ez a folyamat helyi szinten az iskolai alapfeladatokra folyamatosan ráakódó kiegészítő feladatok leválasztása vagy éppen elismerése körüli érdekkonfliktusként jelenik meg. Jellegzetes állomásai az

óraszám/csoportlétszám, a pedagógus-státus, az új profilok és az iskolai alapterület köré csoportosuló viták és egyeztetések. E folyamat több általunk vizsgált önkormányzatban az intézményi oktatási portfólió hármasköréhez vezetett: az állami fejkvótából és önkormányzati kiegészítésből automatikusan finanszírozott alapfeladatokat az önkormányzat által támogatott és időről időre felülvizsgált helyi feladatok egészítik ki, míg a piaci jellegű (önköltséges) iskolai tevékenységek legtöbbször az iskolaszékek felügyelete alá kerülnek. 1994 első félévében az iskolák alapító okiratának felülvizsgálata során tapasztaltuk számos önkormányzat ilyen irányú törekvéseinek megerősödését.

Ami pedig a portfólió-menedzsment során követett erőforrás-átcsoportosító politikák negyedik tárgyát, az oktatási ingatlanvagyonról illetik, itt a mozgástér ugyancsak szűk. Ha az átcsoportosítás iskolabezárást jelent, akkor az érintett pedagógusok a legtöbb esetben képesek az ugyancsak érintett szülők érdekvédelmi mozgósítására. A hatékonyabb oktatási befektetés önkormányzati szintű érve a tankötelezettség, a kényelmi-távolsági szempontok vagy éppen a minőség iránti viszonylagos szülői érzéketlenség következtében nem hat; a közpénzekkel való takarékoság pedig a jelenlegi adórendszer miatt (amely a központi elvonás és visszaosztás rendszere miatt érzéketlenné teszi az adófizetőket a helyi túlköltekezésre) talál elutasításra.

Az alábbi három elképzelés az oktatási portfólió egymástól eltérő kialakítását (kiegészítés, megváltoztatás-értékbiztosítás, kitisztítás) tűzte ki céljául. A portfólió-menedzsment talán legérdekesebb eleme: a leértékelődött oktatási kínálat leépítése és megszüntetése nem szerepel a példák között. Ennek oka az, hogy az oktatási válság-menedzsment szinte ismeretlen terület a szerző – és valószínűleg a hazai oktatáskutatás – számára is.

Az első törekvés a teljes városi oktatási portfólió kiegészítésére irányult, és első lépésként egy önálló felsőfokú képzési szint létrehozásával zárult. A dunántúli város oktatási kínálata – a helyi gazdasággal és társadalommal párhuzamosan – az 1990-ben megkezdődött ipari szerkezetváltás és privatizáció nyomán értékelődött le. Egyre csökkenő tanulólétszám mellett mind drágább oktatás folyt, egyre inkább megkérdőjeleződő irányokban. Különösen nagy problémának bizonyult két olyan elem, amely elzárta a város tanulóit és szülőit a válsághelyzetből kitörés egyéni stratégiáinak kipróbálásától: ez pedig a helyi iparhoz kötődő szakmunkásképző intézmények, és a helyi poszt-szekundér vagy felsőfokú oktatás teljes hiánya. A helyi döntéshozók tehát két feladattal szembesültek, hiszen a leértékelődött szakképzési kínálatot értékesebb képzési móddal kellett felcserélni (azaz nagyobb megtérülést ígérő oktatási befektetéssel felváltani), és egy merőben új képzési szintet teremteni. Ezen modell kapcsán az új képzési szint létrehozásának felvázolása látszik célszerűnek. A helyi felsőoktatás megteremtése azért volt kulcskérdés a város számára, mert hiányzott a településről a helyi menedzserréteg. Ugyanakkor a helyi felsőoktatás létrejötte az eddigi oktatási befektetések megtartása céljából is fontos volt, hiszen a városból évtizedek óta elvándorolt a nem a hagyományos helyi iparhoz kötődő értelmiség jelentős része. 1990-ben a város és a vele szomszédos ipari központ között verseny

kezdődött a külföldi tőkebefektetésekért. Mindkét település a Budapest – Bécs autópálya mellett fekszik, ám a város versenytársa jobb menedzser-réteggel, magasabban képzett szakmunkásokkal és rugalmasabb iparszerkezettel bírván, 1994-re megszerezte a térségbe irányuló befektetések döntő részét. A város humán erőforrásainak leértékelődésétől tartva gyorsult fel egy helyi business school-típusú főiskola létrehozása. Mivel jelenleg a magyar felsőoktatásban nem a hallgatókért, hanem a korszerű ismereteket átadni képes oktatókért folyik a verseny, és a helyi szellemi erőforrások e tekintetben korlátozottak voltak, az új főiskola egy budapesti szakfőiskola programját bérelte. A program jogi védettségének hiányában később lehetővé vált, hogy a városi főiskola „privatizálja” a vendégprogramot és önálló oktatási kínálatként jelenítse meg. A business-school létrehozása mellett előkészületek történtek a rövidebb poszt-szekundér képzési formák számbavételére is. A létrejött teljes kínálat többi elemének áttekintése és hatékonyabbá tétele céljából a város menedzser-tanácsadók átvilágítását rendelte meg 1994-ben. Összegezve a történeteket az állapítható meg, hogy a nehéz helyzetbe került település vezetése felismerte, hogy oktatási portfóliójának „csonkasága” (egyensúlyatlansága) miatt nincs komoly esélye a középfokú képzés biztosításával befektetett erőforrások megtérülésének.

A második elemzett stratégia az intézményi portfólió megváltoztatását és értékének biztosítását végezte el. Az alföldi város pedagógusképző főiskolája a képzés jellege és bizonytalan jövője következtében távlatát veszítette. A intézmény vezetése felmérte az eredeti oktatási kínálat tartósításából fakadó veszélyeket, és az oktatói kar egy részének ellenállása ellenére új képzési irányt (business school-típusú képzést) nyitott meg egy kar kiépítésével. Az új oktatási kínálat magas helyi értékének elérése céljából az intézményvezetés az 1993. évi felsőoktatási törvényben biztosított autonómiát részlegesen és önkéntesen átértelmezve a kar tevékenységét a helyi gazdasági élet képviselőinek ellenőrzése alá helyezte. Az ellenőrzés a gazdasági élet, közigazgatás és felnőttképzés képviselőiből létrehozott programtanács által valósult meg. A programtanács szervezete elsősorban arra hivatott, hogy közvetlenül áramoltassa át azokat a regionális gazdasági és munkaerőpiaci információkat, melyeknek oktatási kihatása van vagy lehet. Munkájukat megkönnyíti, hogy a megyének van – egy nagyobb kormányzati forráskihelyezést megelőzően készített – középtávú gazdaságfejlesztési koncepciója, amely minden részproblémája ellenére konszenzusos módon térképezte fel a térség legígéretesebb fejlesztési irányait. Az intézményi programtanács létrejöttével – a törvényi szabályozás szellemétől elütő módon – a főiskola oktatási kínálata a városi (és megyei) portfólió részévé lett. Ennek az „egyenyitáshoz” a következő lépéseként a város megkezdte egy leértékelődött profilú szakközépiskolája kiürítését, az épület újrahaznosítását. Az új épületben a főiskola és a helyi átképzőközpont támogatásával a városi poszt-szekundér képzés központja alakul majd ki, amely teljessé teszi a városi portfóliót, és kiválthatja további leértékelődött kínálatú szakképző intézmények tevékenységét.

A harmadik példa budapesti önkormányzata, amely – az adott oktatási kínálat alapszerkezetét meg nem kérdőjelezve – portfólió-tisztítást végzett. Az önkormány-

zat által rendelt átvilágítás célja nem az adott oktatási kínálat megkérdőjelezése, hanem értékfelmérése volt. Ennek oka elsősorban az, hogy a munkaerőpiac és a helyi társadalom igényeivel elsősorban a szakképzés és a felsőoktatás tevékenysége kapcsolható össze. A fővárosi önkormányzatok tulajdonában jelen pillanatban azonban csak az óvodák, általános iskolák és gimnáziumok vannak. Az ezekkel kapcsolatos elvárások jórészt szülői igényekben jelentkeznek, de a fővárosi oktatási kínálat egységes (nem kerületenként tagolódó) jellege, a kerület szegénységéből fakadó viszonylagos oktatásügyi közömbösség és a helyi társadalom hiánya miatt a döntéshozók számára külső igények csak szerény mértékben térképezhetők fel. Mindezek következtében a kínálat alakítása hagyományosan az intézmények „belügyének” számított, melyet – nagyon eltérő nyomásgyakorló képességgel – az iskolaigazgatók próbáltak elfogadtatni a helyi oktatásirányítással. A bázisalapú helyi oktatásfinanszírozásba beépült új kínálati elemek tartalmát és létjogosultságát utóbb már egyetlen döntéshozó sem kérdőjelezte meg. Az önkormányzat által megrendelt átvilágítás (státusz-elemzés, gazdálkodásvizsgálat, tudásszint mérés, intézményi menedzsment értékelése stb.) nyomán felvázolhatóvá vált a helyi oktatási kínálat. Megkérdőjeleződött a tényleges oktatási tevékenységet sok helyen nem fedő helyi programkínálat tekintélyes része, és támpontok mutatkoztak az oktatási kínálat értékének felbecslésére. Az önkormányzat általános iskoláiban mért tanulói tudásszint közepes színvonalú volt, miközben – a legváltozatosabb címen – a kerületi pedagógusok 25%-ának volt – nem továbbképzési jellegű – órakedvezménye. Ugyancsak leíródott egy olyan – jórészt cigánytanulókat befogadó – általános iskola is, melynek tevékenységét a rendszeres oktatás már csak szerény mértékben jellemezte. Az elemzések feldolgozását követően a kerületi önkormányzat felülvizsgálta programengedélyezési-, finanszírozási- és pedagóguspolitikáját. A portfólió-tisztítás során elkülönítik az állami fejkvótából finanszírozandó kötelező alapfeladatokat, a helyi önkormányzati kiegészítésből fenntartott és kerületi prioritásokat tükröző kiegészítő programokat, valamint az iskolai bevételek felszabadítását lehetővé tévő tandíjas oktatást. A belső finanszírozás átláthatóságának érdekében önkormányzati fejkvótát dolgoznak ki. A közalkalmazotti jogállás elnyerésével merev foglalkoztatási rendbe sorolt pedagógusok esetében pedig helyi prioritásokkal és teljesítménymutatókkal dolgozó előmeneteli rendet alakítanak ki a kerületben.

A négy probléma

A tanulmány nem kívánja érinteni a portfólió-menedzsment országos kereteit (gátjait) jelentő törvényi és rendeleti szabályozást. Ezen törvények – ellentmondásos hatásaikkal együtt – már ismertek, és mivel nyilvánvalóan egy tanulási folyamat köztes állomásának feltételezéseit tükrözik, korántsem tekinthetők állandóaknak.

Az intézményi és önkormányzati átvilágítások tapasztalatai szerint az önkormányzati szintű oktatási portfólió-menedzsment során négy alapprobléma jelentkezik. E tanulmány csak jelzésszerű leírásukra vállalkozik.

Az első probléma az oktatási kínálat aktuális értékéről tájékoztató külső információk megszerzése, és bekapcsolása a rendszerben zajló döntéshozatali folyamatba. Az eltérő képzési szintek és iskolatípusok esetében különböző információs források működése lehetséges. A munkaerőpiachoz közvetlenül kapcsolódó szakképzés vagy a felsőoktatáshoz illeszkedő gimnáziumi (részben szakközépiskolai) képzés esetében az információk bekapcsolása az elhelyezkedési (felvételi) adatok feldolgozásával és a külső felhasználók képviselőjét kialakító kooptálással történhet, ám ez az általános iskolákban jóval bonyolultabb. Az alapfokú képzés értékfelmérésekor – a középfokú felhasználók bevonása mellett – komoly szerep vár a külső szakértőkre, és az intézményi önértékelést működtető pedagógusokra.

A portfólió-menedzsment második problémája a döntéselőkészítési és -hozatali rendszer fejletlensége. A döntéselőkészítés jelenlegi szervezetrendszerének belső bizalmatlansági körei – a tanácsai rendszerből örökölt oktatási irodák és az újonnan választott, „laikus képviselőtestületek” – és a döntéshozatal környezete (a TÁKISZ-ok igényei szerint, azaz átláthatatlanul könyvelt iskolai gazdálkodás, állandóan késő önkormányzati költségvetések, bázisfinanszírozás, a külső értékelés hiánya) alig teszi lehetővé az oktatási kínálat alakítását célzó felelős döntések meghozatalát.

A harmadik probléma a döntések végrehajtásakor jelentkezik. A helyi oktatáspolitikai végrehajtásának felhalmozódott egyfajta szaktudása a tanácsai rendszerben, ám átadása nem folyamatos. A programkínálat átalakításakor, intézmények megszüntetésekor keletkező konfliktusok kezeléséről az „innovatív fejlesztésre” összpontosító hazai oktatáskutatás sem tudott ez idáig lényegeset mondani. A korábbi tapasztalatok egy része pedig alkalmazhatatlan a helyi demokrácia jelen körülményei között. A helyi társadalom számára az oktatási portfólió-menedzsment szemléletmódja és gyakorlata leginkább akkor elfogadható, ha már létrejött az oktatási programok költségének minimális szintű helyi adófizetői érzékenysége. Ez pedig olyan adórendszer keretei között jöhet létre, amely a közoktatást (is) helyi szintű feladatnak tekinti és az adóbevételek túlnyomó részét – központi elvonás és visszaosztás nélkül – az önkormányzatoknál hagyja. A jelenlegi adórendszer nem ilyen.

A negyedik probléma az oktatásirányítás és az önkormányzat általános társadalompolitikájának kapcsolatában jelentkezik. A szerző eddigi tapasztalatai szerint az oktatási portfólió menedzselése támpont nélküli, távlattalan vállalkozás, ha nem kapcsolódik össze önkormányzati szintű társadalompolitikai-gazdaságfejlesztési prioritások kitűzésével. A jelenlegi magyar politikai kultúrában pedig éppen a pártpolitikai alapértékek mentén kijelölt önkormányzati prioritások kidolgozása hiányzik legjobban. Ezt az összefüggő társadalmi problémák csoportérdekek szerinti „felparcellázása”, valamint a problémakezelésre szánt erőforrások kiutalása helyettesíti. A szerző által vizsgált belső-budapesti kerületekben pl. nincs társadalompolitikai koncepció (milyen arányban legyen jelen a segélyezés, az újrapolgárosítás és a kiszorítás politikája), így a vállalkozásfejlesztés, lakásprivatizáció, oktatáspolitikai, cigánypolitika és szociálpolitika egymástól elszigetelten gazdálkodik erőforrásaival. A helyi prioritások hiányát kiegészíti az országos szint hiánya: a külföldi fejlesztési segélyek

és hitelek jórészt kormányzati prioritások és ellenőrzés nélkül utalják át az adott ágazat érdekcsoportjainak ellenőrzése alatt álló alapokba vagy intézményekbe.

Mindezen problémák következtében az oktatás külső környezete és belső világa nem ösztönzi kellőképpen a fenntartókat és intézményvezetőket tudatos és hatékony gazdálkodásra az irányításuk alatt lévő oktatási aktívákkal.

További lehetőségek

A fenti tanulmány tapasztalati elemekre alapozott része az önkormányzati szintű oktatási portfólió-menedzsmentnek csupán töredékes és számos akadály által nehezített kísérleteiről számolhatott be. Ugyanakkor az önkormányzati szint problémáira összpontosító tanulmány óhatatlanul is abból a rejtett alapfeltevésből indult ki, hogy a helyi oktatási rendszereket fenntartó önkormányzat szinte teljes körű és folyamatos ellenőrzést képes megvalósítani intézményei felett. Ezen alapfeltevés azonban csak a legritkább esetben – és akkor is csupán rövidebb időszakra – bizonyult igaznak a vizsgált önkormányzatok esetében. A tanulmány szerzője úgy véli, hogy az oktatási tevékenység feletti hatékony és folyamatos ellenőrzés leginkább intézményi szinten valósul meg, így a tanulmányban megjelenített menedzsmenttechnikák az iskolai szintű stratégiai tervezésben alkalmazhatók legjobban. Ennek jelenlegi állásával – terjedelem- és információhiány miatt – e tanulmány nem foglalkozik.

SETÉNYI JÁNOS

IRODALOM

- BALOGH MIKLÓS (1994) Önkormányzatok és iskolák. *Educatio*, No. 1. pp. 64–76.
- BETTIS, R. A. & HALL, W. K. (1987) The Business Portfolio Approach. Where It Falls Down in Practice. In: THOMPSON, A. A. & STRICKLAND, A. J. & FULMER, W. E. (eds) *Readings in Strategic Management*. 2. ed. Plano, Texas, Business Publications.
- GRAFIKONOK (1994) *Educatio*, No. 1. pp. 145–148.
- HALÁSZ GÁBOR & SEMJÉN ANDRÁS & SETÉNYI JÁNOS (1994): *Education in Hungary*. National Background Report to OECD, Short Version. Táblázatok. Budapest, MKM.
- JELENTÉS (1993) *A VII. kerületi önkormányzati iskolák átvilágításáról*. Bp., Oktatókutató Intézet (OI). Kézirat.
- JELENTÉS (1994) *A VIII. kerületi önkormányzati iskolák átvilágításáról*. Bp., OI. Kézirat.